Current Issue Review 88-2E

CANADA - U.S. STEEL TRADE

Marion G. Wrobel
Senior Analyst

27 November 1988
Revised 21 August 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04811/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-1/88-2-1990-08E
ISBN 0-660-13888-3

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADA-U.S. STEEL TRADE

ISSUE DEFINITION

The Canadian and United States steel industries have many of the same features. Both are facing high levels of import penetration; their costs of production (including wages) are more like each other's than those of other steel-producing nations; and both have been producing at levels well below full capacity during much of the 1980s. In other respects, however, the two industries are very different. The financial performance and health of the Canadian industry is far better; job losses in Canada have not been nearly as severe, and Canadian capacity is more fully used and appears to be more modern and competitive than that of the American integrated producers. Since 1974, Canadian employment has declined by about a quarter, whereas American employment has declined by over one-half. Finally, Canada exports about 25%-30% of total tonnage produced whereas the American industry has virtually given up exporting any significant amount. Canadian steel trade is approximately balanced whereas the U.S. runs high and persistent deficits.

The data presented in this review indicate that the Canadian rate of capacity utilization is substantially higher than that of Japan and the EEC and, like the American rate, appears to be quite healthy. Differences in national definitions of capacity, however, make these statistics potentially misleading. (See "The Steel Market in 1988 and the Outlook for 1989," Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1989, for a discussion of this issue). Capacity utilization has increased in North America, Japan and the EEC over the last three years.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A dispute between Canada and the U.S. on steel products trade has been festering for some time, starting even before the free trade negotiations between the two countries. Whereas those negotiations are a bilateral issue, the steel trade is a multilateral issue, faced by both the United States and Canada. Canada-U.S. trade has, however, been caught in the middle and has become subject to much of the highly-charged rhetoric which accompanies any very political and emotional concern. The ultimate health of the Canadian steel industry depends upon a resolution of this matter, either within the context of the free trade agreement, or outside it.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The State of the Industry

The global steel industry performs procyclically, i.e., it tracks the pattern of world economic output very closely. The industry therefore faces a product cycle which follows world GNP. However, overall steel consumption is increasing at a rate less than world economic growth, since steel is being displaced by other products because of higher energy prices and other relative price changes.

World steel demand peaked in the years 1973 and 1974 after several years of very rapid growth. In 1968-69, and again in 1973-74, crude steel production was at the limits of available capacity. The industry therefore continued to increase its capacity. But world demand for steel has followed a downward trend ever since 1974. Whereas consumption peaked in 1973-74, capacity peaked only in 1980-81. This is not at all surprising given the lead times necessary to initiate new facilities and the encouraging economic signals regarding steel demand which the world economy was sending in the late '60s and early '70s.

This pattern of consumption, production and investment is the source of the industry's problems, problems which will not go away for a long time. It is convenient to blame the industry's poor performance on the state of the world economy and it has been suggested above that the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

level of activity mirrors that of the total economy. And if we examine the recessions of 1974-75 and 1981-82, this conclusion seems to have some merit. It is, however, very misleading for the long-term outlook -- most important seems to have been the relative price effect of changing energy prices which has shifted demand away from steel towards other materials. Total consumption today is about where it was 10 years ago, even though world real GDP is much higher. Consumption has never yet matched the 1973-74 peak.

Since the mid 1970s, the industry in most developed nations has been characterized by excess capacity. As producers sought to employ their idle capacity through greater exports, trade frictions erupted in many countries, with domestic firms complaining of the unfair trading practices of foreign competitors. In response to these domestic complaints, several nations started imposing trade barriers of one sort or another. The United States has put in place a number of such barriers since 1968 but most other industrial countries have imposed trade barriers that are significantly stricter. Indeed, the American industry often makes the point that very high barriers elsewhere have diverted foreign supplies to the American market.

B. The United States Industry v. the Canadian Industry

Import penetration in both Canada and the United States is higher than in other industrial nations. As reported by the Canadian Import Tribunal in 1986, over 20% of each nation's market was captured by imports in the first half of the 1980s, in contrast with a 10% import penetration in the EEC and 3% penetration in Japan. Tribunal reports in that year suggested that records be kept of the importation of carbon and specialty steel products.

Total import penetration has fallen somewhat in the United States since 1987. By contrast, import penetration was 24% in Canada in 1987, increasing to almost 29% in 1988. In 1988, Canadian steel consumption jumped by about 20% over the previous year. Production could not increase commensurately and so imports rose.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

For the most part, both countries are free of trade barriers and do not promote exports through massive government subsidies or other measures. In addition, as the North American industry is largely privately owned, it is more likely to be the object of dumping or unfair trade practices than the instigator. It should not be surprising that both Canada and the United States are characterized by high rates of import penetration. It is surprising, however, that the export behaviour of the two countries is so different.

The Canadian industry was always more export-intensive than its American counterpart, but the American industry exported more in absolute terms, because it is so much larger. Since the recession of 1981, however, the American industry has virtually abandoned the export market. Canadian exports to the United States are now about two to three times as large as American exports to all countries.

Canadian-American trade in steel, which through the later 1960s and early 1970s tended, on average, to be balanced, is now clearly in Canada's favour. Since the mid 1970s, Canada's trade balance has moved into a large surplus in high volume products such as primary steel and pipes and tubes. Those products for which Canada is in deficit, such as hardware, wire products, and coated metal, are traded in relatively low volumes and are products of which we have traditionally exported less to the U.S. than we have imported.

This trend demonstrates that a large part of the American trade deficit in steel is the result of conditions in the American industry and not of trading practices elsewhere. Canada's industrial environment is much the same as that of the United States, yet import penetration is lower and export performance has improved in recent years.

Some supporting evidence can be found in the Section 201 Report to the President on steel products released in 1984 by the U.S. International Trade Commission. That report confirms that substantial technological and market change is occurring in the American steel industry. The integrated steel producers complain about foreign trade practices and are suffering reductions in output, employment and profits. But the cause of injury is often not imports but the mini-mills, the small

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plants which are becoming the price leaders in the United States. While imports can undercut the integrated producers' price, they often cannot undercut that of the mini-mills.

In the case of wire rods, the ITC found that the mini-mills underpriced imports for 21 of 26 quarters recorded and that this, rather than increased imports, caused the substantial injury to the integrated producers. The same was found in the case of steel bars.

Moreover, in 1970, mini-mill production was only 6% that of the integrated mills, but by 1985 it had risen to 25%. Two main factors account for this change. The minimum efficient scale of a mini-mill is approximately one-tenth of an integrated producer's, so that in a world of slack demand for steel products mini-mills are much more likely to be operating at efficient levels. Also, these small operations use mainly electric arc furnaces for producing steel, and the basic raw material is scrap steel. Since the reduction in overall steel demand has resulted in a reduction in the price of scrap steel, mini-mills have seen their cost for raw materials fall since 1970.

A very important development in the United States steel industry, then, has been the rise in importance of the mini-mill sector. But the real differences in the integrated sectors of the two countries continue to account for the differences in performance.

The American integrated sector over-expanded in the 1970s, in expectation of far greater steel demand. It purchased labour peace by offering wage increases which proved to be far too generous, and paid little attention to productivity increases. As well, the industry was hurt by a strong American dollar.

The Canadian industry, by contrast, benefited from lower real wage costs and a weaker currency than the American dollar. The integrated sector in this country has, somewhat surprisingly, performed far better than that in the U.S. One explanation is that the Canadian industry has been better able to target its investment and thus earn a good return. Although it is common to blame the U.S. industry's poor performance on a lack of investment spending, the Canadian producers have spent in fact no more than their American counterparts. The total steel capacity of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canadian industry today is only slightly higher than it was a decade ago. The technological composition of that capacity has, however, changed significantly, with the major change being the continued movement away from open hearth furnaces to basic oxygen and electric furnaces.

Figure 1 summarizes Canada-U.S. trade in primary steel products since the mid 1960s. Canadian exports to the United States are today 12 times as high as they were 20 years ago, whereas American shipments to Canada are less than four times as high. Bilateral trade, which was then roughly in balance, is now largely in our favour. In 1986, Canada ran a surplus of over $1,000 million.

The same pattern can be seen for steel pipes and tubes. Whereas trade in the late 1960s and early 1970s was in balance for the most part, Canada is now clearly the surplus nation. While the size of the surplus has been extremely variable in the 1980s, ranging from a high of $340 million in 1981, to a low of $32 million in 1983, Canadian exports have clearly overtaken those of the United States.

C. Canadian Share of the American Market

In the early 1970s, Canadian steel captured about 1% of the American domestic market and accounted for less than 10% of total steel imports into the United States. This position has now changed. By 1985, Canadian steel had tripled its market share to about 3% of the American market at a time when total import penetration in the U.S. had peaked at 26.6%.

Since then the situation has become even more dramatic. In January 1987, Canadian steel had captured over 6% of the American market (having increased 84% from January 1986) and accounted for 26% of all imports. The Canadian share has declined since then, but, as of August 1989, it still amounted to 3.15% of the market and equalled about 17.7% of all steel imports into the U.S. By the end of the year, Canada's share of the American market declined further to 3.04%, although it still represented 17.7% of all imports.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 1

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This decline is evident from examining Figure 2. That figure presents the Canadian share of the American market as a bar chart, measured on the left-hand scale. The line chart is measured against the right-hand scale and it shows the proportion of all steel imports originating in Canada.

Under President Reagan's steel program, a number of Voluntary Restraining Agreements (VRA) were signed with steel-exporting nations that were viewed, at the time, as unfairly exporting carbon steel products to the United States. The goal was to limit total steel imports to 20.5% of the American market with finished steel imports to take no more than 18.5% of it. The program appears to have achieved its goals in 1988.

Every nation with more than 0.3% of the American market was targeted for a VRA, although Canada was exempted. (In October 1987 Canada did agree to a VRA, but on specialty steel only.) Taiwan and Sweden have not yet signed VRAs; both of these countries are major steel producers and exporters.

D. Canadian-American Interdependence

Given the nature of the world-wide steel industry described above, it is not surprising that the United States is a more important customer of Canadian steel products than a supplier. The proportion of Canadian steel exports going to the United States is typically higher than the proportion of imports coming into Canada from the U.S. When this is coupled with the fact that the total volume of exported steel exceeds the total volume of imports then it is clear that Canada must run a bilateral trade surplus with the United States in this area. The Canadian Steel Monitoring Program, under which firms exporting more than $5,000 worth of steel to the U.S. must obtain a federal permit, came into effect in June 1987. In November 1987 a Windsor firm was charged by Revenue Canada with exporting steel without obtaining such a permit.

The geographical proximity of the American industry to Canada has always meant that it must be the major foreign supplier to

UNITED STATES STEEL IMPORTS
THE CANADIAN SHARE

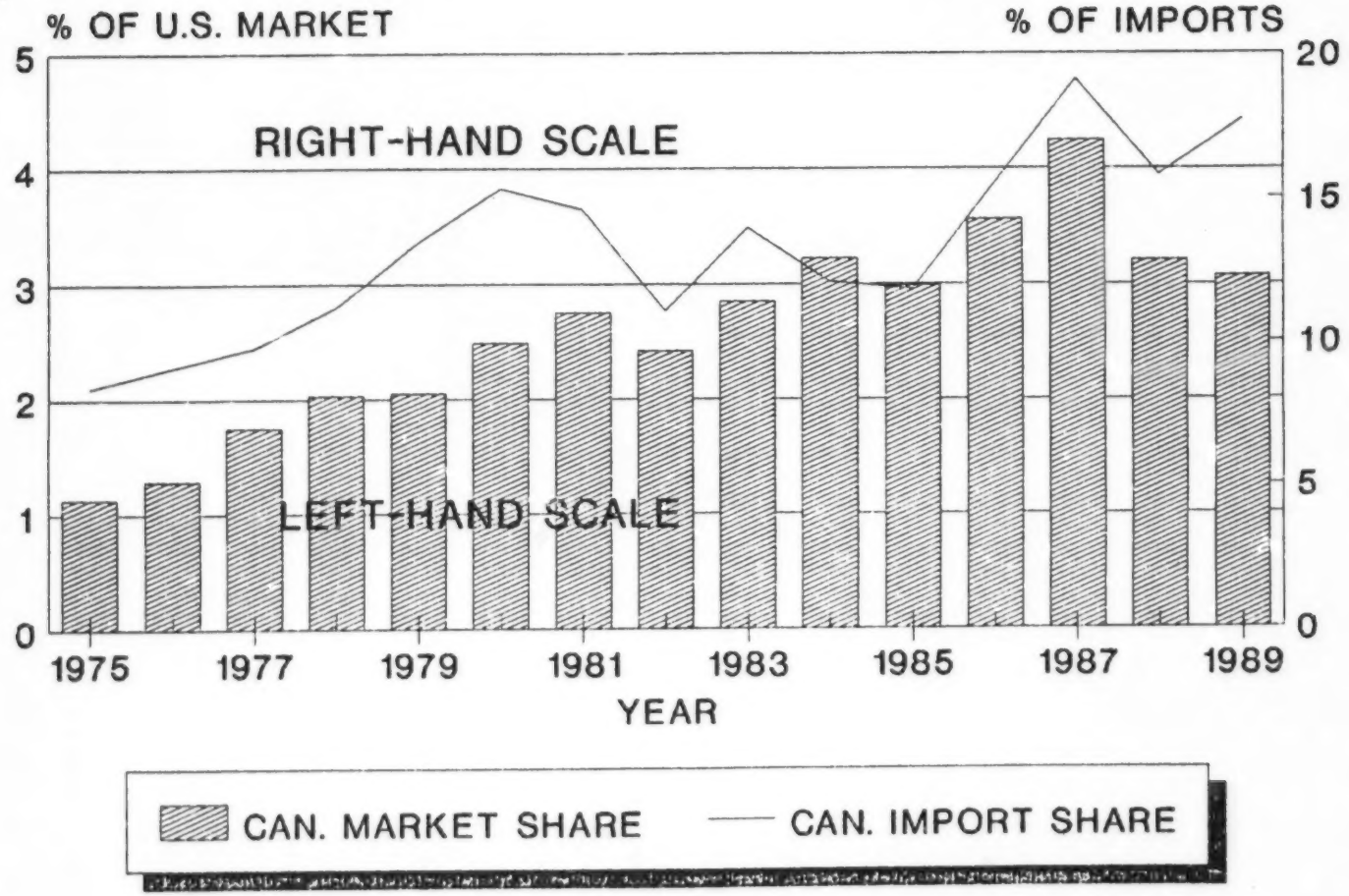


Figure 2

1989 DATA IS AS OF DECEMBER

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

this country. Since 1983, however, there has been a distinct trend towards less reliance upon American steel and the proportion of imports coming into Canada from the United States has fallen dramatically.

It is interesting to examine the reasons for this trend. In 1981, American steel exports started a significant decline, from which they have not yet recovered. Of all imports into Canada the proportion from the U.S. increased over the next two years; imports fell significantly as a result of the recession but the relative impact on American imports was not as great. Starting in 1983, overall imports again rose but American sources recovered more slowly and therefore lost market share in Canada.

Since 1981, it has become evident that American steel has lost its share of all foreign markets in which it competes. The loss in Canada has been minor compared with that in other markets, so that Canada is increasingly the most important market for the Americans. The American loss of market share in Canada is not due to declining sales, but to a lagging growth in sales. Actual sales declines are, however, being experienced in other markets (see the 1986 OECD study of the steel market). In 1984, Canada was the destination for 30% of American steel exports, while in 1985 that proportion had risen to 37%, as total American exports fell.

E. Canada-U.S. Free Trade Agreement

In October 1987 Canada and the United States concluded an agreement in principle on a free trade arrangement between the two countries. Earlier in the year the Canadian steel industry had expressed its general approval of the intention of the two nations to conclude a free trade agreement (FTA). The Canadian Steel Producers Association (CSPA) views the agreement as a means by which access to fairly-gained markets can be maintained. Country-of-origin rules will also prevent the use of Canada as a conduit through which third-party steel could be shipped to the United States in contravention of existing VRAs. The Association also feels that the FTA will prevent Canada from being included in trade restrictions aimed

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

at other countries, such as the recent American imposition of global quotas on specialty steels. The CSPA also believes that the economies of both nations will expand as a result of the agreement, a prospect which can only favour the steel industry.

This optimistic view of the agreement is not entirely shared by the president of Ipsco Inc., a manufacturer of steel pipe and tube in Saskatchewan. He argues that the retention of anti-dumping provisions in a free trade agreement constitutes an unfair restraint on foreign producers of products with large transportation costs. Such exporters to the United States are not allowed to bear some of the transportation costs, even though such a practice is common when sales take place entirely within the domestic market and is usually consistent with other policies relating to competitive practices. This manufacturer recommends that competition policy which affords national treatment to all should regulate undesirable practices and that, once the FTA is fully in force, anti-dumping provisions should not apply to Canada-U.S. trade.

F. Section 201 Actions

Under section 201 of the U.S. Trade Act, the American President has the power to provide relief to any industry which is judged to be hurt by imports; these safeguard actions are consistent with the provisions of the GATT. Since they provide relief to domestic producers in the case of "fair trade" practices, however, they would clearly be against the spirit of true free trade.

The Canada-U.S. FTA addresses this matter. During the transition period, the United States could increase the duty on steel products to pre-FTA levels for as much as three years if Canadian steel was the source of substantial injury to the U.S. industry. Such action could only be used once for any product.

Canada could still be caught up in American safeguard actions if Canadian products accounted for more than 10%-15% of total imports or if there was a surge in Canadian imports whenever safeguard

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

action was taken against other countries. Notification and consultation would have to take place before any U.S. action in either case.

Such a change would be of particular benefit to the Canadian steel industry, which has long maintained that its trading practices are fair and that the woes of American producers are caused by nations other than Canada.

PARLIAMENTARY ACTION

There has been very little in the way of parliamentary action on this issue.

CHRONOLOGY

July 1986 - The Canadian Import Tribunal issued its report on carbon steel and determined that it was advisable to collect information on the importation of such products.

September 1986 - The Canadian Import Tribunal issued its report on specialty steel and determined that it was advisable to collect information on the importation of such products.

January 1987 - Canadian steel shipments to the United States had increased 84% from January 1986 and had captured almost 6% of the American market. (Part of the reason may have been the continuing strike at USX Steel in the United States.)

June 1987 - The Canadian Steel Monitoring Program came into effect. Any firm exporting more than $5,000 of steel to the United States must obtain a permit from the federal government and clearly state the origin of the steel. There are no restrictions on the granting of permits since Canada has not agreed to limit shipments to the U.S.

August 1987 - Canadian steel exports to the U.S. were capturing a declining share of the American market. For August, the Canadian share was 3.3% of apparent U.S. supply, the lowest figure for the year. The cumulative Canadian share for the year overall was, however, still about 4%.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

October 1987 - Canada agreed to a VRA on specialty steel which limits Canadian exports to the United States to a growth of 3% per year until September 1989. (This VRA applies to specialty steel only.)

October 1987 - Canada and the United States concluded an agreement in principle on a free trade agreement between the two countries. The House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade began an examination of the FTA.

November 1987 - Revenue Canada charged a Windsor firm with 34 violations of exporting steel to the United States without a permit. The illegal exports involved about 1,000 tons of steel.

February 1988 - The U.S. International Trade Commission dismissed a dumping charge against Canadian exporters of structural steel on the grounds that injury to American producers could not be proven.

November 1988 - The U.S. International Trade Commission ruled, on the basis of preliminary evidence, that Canadian steel rails were hurting the American industry, as claimed by Bethlehem Steel Corporation. A final decision on this case was not expected until the spring of 1989. The targets of this complaint are Algoma Steel of Sault Ste. Marie and Sydney Steel Corp. of Cape Breton (Sysco).

July 1989 - American quotas on steel imports were extended by two and a half years, rather than the five years demanded by the industry. The limit on imports, now set at 18.4% of the American market will rise by one percentage point per year until March 1992, when the quotas are to expire. Canada was again exempted from this program.

August 1989 - The U.S. International Trade Commission ruled that Algoma Steel and Sysco dumped new steel rails on the American market. In both cases the dumping penalty was set at 38.8% of the selling price. Additionally a 114% countervailing duty was imposed on Sysco to counter the substantial federal and provincial grants it has received.

December 1989 - President Bush announced the end of the American system of steel import quotas, to be effective March 1992. In the interim, he raised the limits by about 10% and realigned them in such a way as to favour third world producers. Canada continues to be exempt from this program.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

August 1990 - A strike hit Canada's major unionized steel firms. Imports of American steel increased to 11% of the Canadian market.

A binational panel upheld the 94% countervail duty imposed earlier on Sydney Steel Corp. exports of steel rails to the United States.

SELECTED REFERENCES

Barnett, D.F. and L. Schersch. Steel: Upheaval in a Basic Industry. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1983.

Canadian Import Tribunal. Report Respecting Carbon Steel. Ottawa, July 1986.

Energy, Mines and Resources Canada, Metallurgical Works in Canada - Primary Iron and Steel, MR 222, Ottawa, 1989.

Stern, R.M., et al. (eds.). Perspectives on a U.S.-Canadian Free Trade Agreement. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1987.

"The Steel Market in 1988 and the Outlook for 1989." Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1989.

United States International Trade Commission. Carbon and Certain Alloy Steel Products. Report to the President on Investigation No. TA-201-51 under Section 201 of the Trade Act of 1974. Washington, D.C., July 1984.

Bulletin d'actualité 88-2F

LE COMMERCE DE L'ACIER ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Marion Wrobel
Analyste principal

Le 27 novembre 1988
Révisé le 21 août 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-1/88-2-1990-08F
ISBN 0-660-93188-5

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE COMMERCE DE L'ACIER ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

DÉFINITION DU SUJET

La sidérurgie canadienne et celle des États-Unis ont de nombreux points en commun. Par exemple, toutes deux se heurtent à des importations massives; en outre, leurs coûts de production (y compris les salaires) sont plus élevés que ceux des autres pays producteurs d'acier, et leur production a été bien inférieure à leur capacité réelle pendant la majeure partie des années 80. Toutefois, elles sont aussi très différentes sur d'autres plans. La sidérurgie canadienne affiche un rendement nettement supérieur et est en bien meilleure situation financière; nous avons perdu moins d'emplois et notre capacité de production est mieux utilisée et semble plus moderne et plus concurrentielle que celle des producteurs intégrés américains. Depuis 1974, l'emploi dans le secteur a diminué d'environ un quart au Canada, tandis qu'il a chuté de plus de la moitié aux États-Unis. Enfin, le Canada exporte entre 25 et 30 p. 100 de sa production totale, tandis que les États-Unis ont pratiquement abandonné toute exportation. Le commerce canadien de l'acier est à peu près équilibré, alors que celui des États-Unis est constamment et fortment déficitaire.

Les données figurant dans le présent bulletin montrent que le taux d'utilisation de la capacité de production du Canada est considérablement plus élevé que ceux du Japon et de la Communauté économique européenne (CEE) et, comme celui des États-Unis, il semble en meilleure posture. Ces statistiques peuvent cependant être trompeuses, vu la façon dont chaque pays définit la capacité de production. (Le lecteur trouvera une analyse de cette question dans: Le marché de l'acier en 1988 et les perspectives pour 1989, Paris, Organisation de coopération et de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

développement économiques, 1989.) L'utilisation de la capacité de production a progressé en Amérique du Nord, au Japon et dans la CEE au cours des trois dernières années.

Avant même que le Canada et les États-Unis n'entament des négociations de libre-échange, un conflit opposait les deux pays sur la question du commerce des produits de l'acier. Les négociations sur le libre-échange constituent un problème bilatéral, et le commerce de l'acier est une question multilatérale avec laquelle sont aux prises les deux pays. Pourtant, parce qu'elle renferme des aspects bilatéraux autant que multilatéraux, la question du commerce canado-américain de l'acier est devenue l'objet d'un débat chargé d'émotivité, comme toute question politique brûlante. Ultimement, la santé de l'industrie sidérurgique canadienne dépendra d'un règlement à cet égard, dans le cadre de l'accord de libre-échange ou autrement.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. La situation de l'industrie

L'industrie mondiale de l'acier fonctionne de façon procyclique, c'est-à-dire qu'elle se comporte pratiquement de la même façon que l'économie mondiale. Son cycle de production s'aligne donc sur le PNB de l'ensemble des pays. Toutefois, la consommation globale d'acier s'accroît à un rythme inférieur à celui de la croissance économique mondiale, dans la mesure où l'acier est supplanté par d'autres produits à cause de la hausse des prix de l'énergie et d'autres modifications relatives des prix.

La demande mondiale d'acier a atteint son point culminant en 1973 et en 1974, après plusieurs années de croissance très rapide. En 1968-1969 et en 1973-1974, la production d'acier brut était à la limite de la capacité disponible. L'industrie a donc continué d'augmenter sa capacité de production, mais la demande mondiale n'a cessé de décroître depuis 1974. Alors que la consommation enregistrait son record en 1973-1974, la capacité n'a atteint son maximum qu'en 1980-1981. Ce n'est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pas du tout surprenant, compte tenu du temps requis pour la construction de nouvelles aciéries et des indices encourageants de l'économie mondiale à la fin des années 60 et au début des années 70 relativement à la demande d'acier.

Ce comportement de la consommation, de la production et de l'investissement est à l'origine des problèmes de l'industrie, qui ne s'estomperont pas de sitôt. Il est facile d'attribuer le piètre rendement de l'industrie à l'état général de l'économie mondiale; comme nous l'avons déjà indiqué, le niveau d'activité de l'industrie reflète celui de l'ensemble de l'économie, et, si nous tenons compte des récessions de 1974-1975 et 1981-1982, cette conclusion semble justifiée. Cependant, elle est très trompeuse à long terme, puisque le facteur le plus important semble avoir été l'effet relatif de l'évolution des prix de l'énergie, qui a entraîné une diminution de la demande d'acier au profit d'autres matériaux. Aujourd'hui, la consommation totale est à peu près la même qu'il y a dix ans, même si le PIB mondial réel est beaucoup plus élevé. La consommation n'a plus jamais atteint le sommet enregistré en 1973-1974.

Depuis le milieu des années 70, on note une surcapacité de la sidérurgie dans la plupart des pays industrialisés. Les aciéries ont cherché à utiliser leur excédent de production en exportant davantage, mais cela a donné lieu à des conflits commerciaux dans de nombreux pays, les producteurs accusant leurs concurrents étrangers de se livrer à des pratiques commerciales déloyales. En réaction aux plaintes de leur industrie nationale, plusieurs pays ont commencé à imposer des obstacles commerciaux de divers types. Les États-Unis en ont élevé un certain nombre depuis 1968, mais la plupart des autres pays industrialisés ont pris des mesures beaucoup plus draconiennes. L'industrie américaine fait souvent valoir que les obstacles très stricts imposés par les autres pays ont détourné les exportations mondiales vers le marché des États-Unis.

B. La sidérurgie américaine et celle du Canada

Le taux de pénétration des importations est plus élevé au Canada et aux États-Unis que dans les autres pays industrialisés. Comme le rapportait en 1986 le Tribunal canadien des importations (TCI), pendant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la première moitié des années 80, les importations ont représenté plus de 20 p. 100 du marché de chacun des deux pays, contre 10 p. 100 pour la CEE et 3 p. 100 pour le Japon. Le TCI a proposé qu'on tienne des statistiques sur l'importation des produits d'acier ordinaire et d'acier allié.

Aux États-Unis, le taux de pénétration des importations a accusé une légère réduction depuis 1987. Par contre, il a augmenté au Canada, passant de 24 p. 100 en 1987 à près de 29 p. 100 en 1988. La consommation canadienne d'acier a soudainement augmenté de 20 p. 100 en 1988. La production ne pouvait augmenter au même rythme, d'où la hausse des importations.

Dans l'ensemble, les deux pays n'ont pas élevé d'obstacles commerciaux entre eux et ne favorisent pas les exportations par des subventions massives de l'État ni par d'autres mesures. En outre, étant donné que la sidérurgie nord-américaine appartient en grande partie au secteur privé, elle risque davantage d'être la victime plutôt que l'auteur d'actes de dumping ou de pratiques commerciales déloyales. Que les marchés canadien et américain se caractérisent par des taux élevés de pénétration des importations ne devrait pas surprendre. Ce qui étonne, en revanche, c'est que le comportement des deux pays soit si différent sur le plan des exportations.

La sidérurgie canadienne a toujours dépendu des exportations plus que celle des États-Unis, mais cette dernière a exporté davantage en chiffres absolus, car elle est beaucoup plus grande. Toutefois, depuis la récession de 1981, les Américains ont pratiquement abandonné leurs exportations d'acier. Aujourd'hui, les exportations canadiennes vers les États-Unis sont de deux à trois fois plus considérables que les exportations américaines vers tous les pays.

Généralement équilibrés en moyenne vers la fin des années 60 et le début des années 70, les échanges canado-américains d'acier sont aujourd'hui clairement en faveur du Canada. Depuis le milieu des années 70, la balance commerciale de notre pays affiche un important excédent de produits de grand volume comme l'acier de première fusion et les tubes et tuyaux. Les produits à l'égard desquels le Canada est en déficit, comme les articles de quincaillerie, les fils métalliques et le métal

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

revêtu, représentent une part relativement faible des échanges et sont des produits que nous avons toujours exportés en moins grande quantité aux États-Unis que nous n'en avons importé de ce pays.

Cette tendance démontre qu'une grande partie du déficit commercial américain dans le secteur de l'acier est attribuable à la situation de l'industrie sidérurgique des États-Unis et non à des pratiques commerciales ailleurs dans le monde. Le contexte industriel du Canada est à bien des égards le même que celui des États-Unis, mais la pénétration des importations y est plus faible et la performance de notre pays sur le plan des exportations s'est améliorée ces dernières années.

On en trouve des preuves dans le rapport sur les produits de l'acier que la Commission du commerce international (International Trade Commission, ou ITC) a présenté au Président des États-Unis en 1984 en vertu de l'article 201 de la Trade Act de ce pays. Ce document confirme que l'industrie sidérurgique américaine subit actuellement une profonde mutation touchant la technologie et les marchés. Les producteurs intégrés dénoncent certaines pratiques commerciales étrangères, et leur production, leur niveau d'emploi et leurs profits sont à la baisse. Toutefois, il arrive souvent que la cause du mal ne soit pas les importations, mais plutôt les mini-aciéries, petits établissements qui sont en train d'établir leur domination sur les prix aux États-Unis. Si les prix des importations peuvent être moindres que ceux que demandent les producteurs intégrés, ils sont souvent plus élevés que ceux des mini-aciéries.

Dans le cas du fil machine, l'ITC a signalé que les mini-aciéries avaient affiché des prix inférieurs à ceux des importations pendant 21 des 26 trimestres considérés et que c'étaient elles, plutôt que les importations accrues, qui causaient le plus de mal aux producteurs intégrés. La Commission a constaté la même chose dans le cas des barres d'acier.

Qui plus est, en 1970, la production des mini-aciéries n'atteignait que 6 p. 100 de celle des entreprises intégrées, mais ce pourcentage a grimpé à 25 p. 100 en 1985. Cette évolution est attribuable à deux grands facteurs. D'une part, pour être efficace, une mini-aciérie doit avoir une taille minimale d'environ un dixième de celle d'une aciérie

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

intégrée. Dans un contexte de ralentissement de la demande de produits d'acier, les mini-aciéries ont de bien meilleures chances de fonctionner efficacement. D'autre part, elles utilisent surtout des fours à arc électrique pour produire leur acier et se servent des ferrailles comme matière première. Puisque la réduction de la demande globale d'acier a entraîné un fléchissement du prix des ferrailles, le coût des matières premières qu'elles emploient est tombé depuis 1970.

Par conséquent, l'importance accrue du secteur des mini-aciéries a été un facteur très important qui a marqué l'industrie sidérurgique américaine. Toutefois, les différences réelles entre les secteurs intégrés des deux pays continuent d'expliquer les écarts de rendement.

Au cours des années 70, le secteur intégré de l'acier s'est trop développé aux États-Unis, en prévision d'une demande bien supérieure à ce qu'elle a été. Il a acheté la paix syndicale en offrant des hausses de salaires qui se sont révélées beaucoup trop généreuses, et il ne s'est guère préoccupé d'accroître la productivité. En outre, il a été victime de la force du dollar américain.

Par contraste, notre industrie sidérurgique a profité de frais de personnel réels moins élevés que ceux de nos voisins du Sud et d'une devise plus faible que le dollar américain. Il est quelque peu surprenant que le secteur intégré de notre pays se soit beaucoup mieux comporté que celui des États-Unis. On peut l'expliquer par le fait que la sidérurgie canadienne a mieux réussi à cibler ses investissements et donc à obtenir un bon rendement. Il est courant d'attribuer le piètre rendement de l'industrie américaine à l'insuffisance des dépenses d'investissement, mais le fait est que les producteurs canadiens n'ont pas investi davantage que leurs homologues américains. La capacité totale de l'industrie canadienne de l'acier n'est aujourd'hui que légèrement plus élevée qu'il y a une dizaine d'années. Cependant, la composition technologique de cette capacité s'est considérablement transformée, le changement le plus important étant le remplacement continu des fours Martin par des cornues Thomas et des fours électriques.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le graphique 1 résume les échanges canado-américains d'acier de première fusion depuis le milieu des années 60. Actuellement, les exportations canadiennes vers les États-Unis sont douze fois supérieures à ce qu'elles étaient il y a vingt ans, tandis que les exportations américaines vers le Canada sont moins de quatre fois plus élevées qu'à cette époque. Le commerce bilatéral, qui était alors plutôt équilibré, penche maintenant beaucoup en notre faveur. En 1986, le Canada a enregistré un excédent de plus d'un milliard de dollars.

Le secteur des tubes et tuyaux d'acier a évolué de la même façon. Les échanges étaient généralement équilibrés vers la fin des années 60 et le début des années 70, mais, sans conteste, c'est aujourd'hui le Canada qui enregistre un excédent. Certes, la taille de cet excédent a évolué de façon extrêmement variable au cours des années 80, passant de 340 millions de dollars en 1981 à 32 millions en 1983, mais les exportations canadiennes ont de toute évidence été supérieures à celles des États-Unis.

C. La part canadienne du marché américain

Au début des années 70, l'acier canadien n'occupait qu'environ 1 p. 100 du marché intérieur américain et représentait moins de 10 p. 100 des importations totales d'acier aux États-Unis. Ce n'est plus le cas. En 1985, l'acier canadien avait triplé sa part du marché américain, pour la porter à environ 3 p. 100, et sa proportion des importations totales aux États-Unis culminait à 26,6 p. 100.

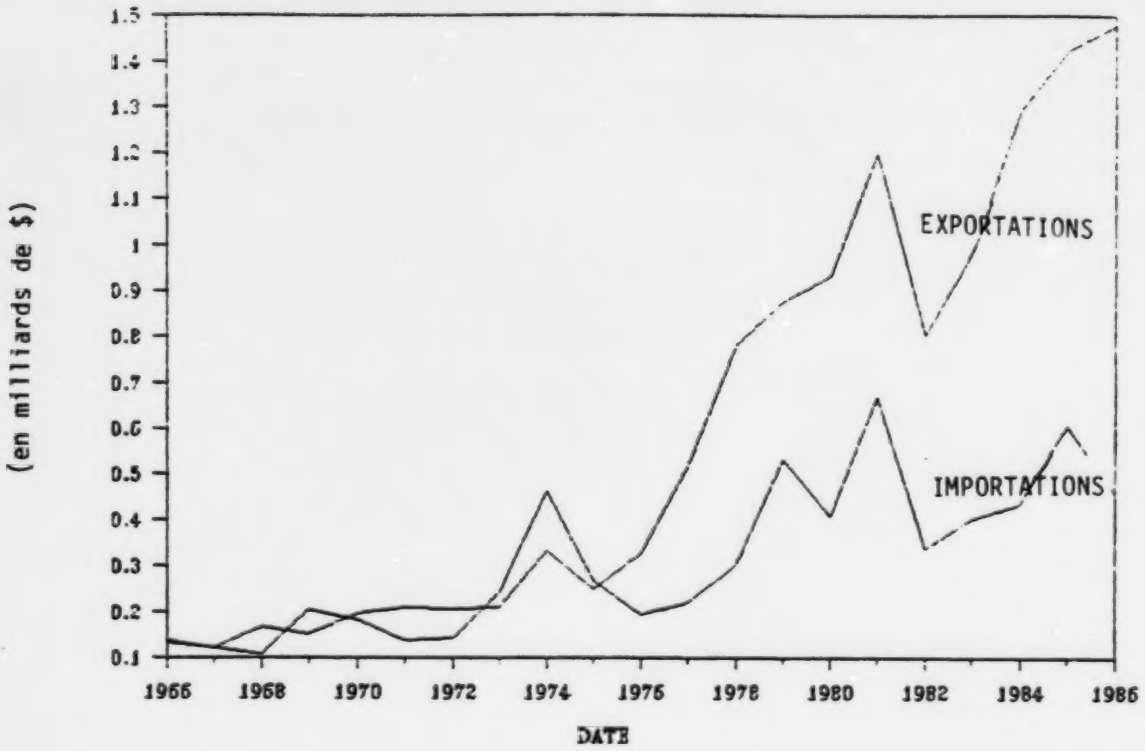
Depuis, la situation a évolué de façon encore plus spectaculaire. En janvier 1987, l'acier canadien occupait presque 6 p. 100 du marché des États-Unis (soit une augmentation de 84 p. 100 depuis janvier 1986), et il représentait 26 p. 100 de l'ensemble des importations de ce pays. La part du Canada a décru depuis lors, mais, en août 1989, elle représentait encore 3,15 p. 100 du marché, soit environ 17,7 p. 100 de l'ensemble des importations américaines d'acier. À la fin de l'année, la part canadienne du marché américain a enregistré une autre baisse, chutant à 3,04 p. 100, mais elle n'en continuait pas moins à représenter 17,7 p. 100 de l'ensemble des importations.

Il suffit de jeter un coup d'oeil au graphique 2 pour constater le recul. Les barres du graphique, mesurées sur l'échelle de

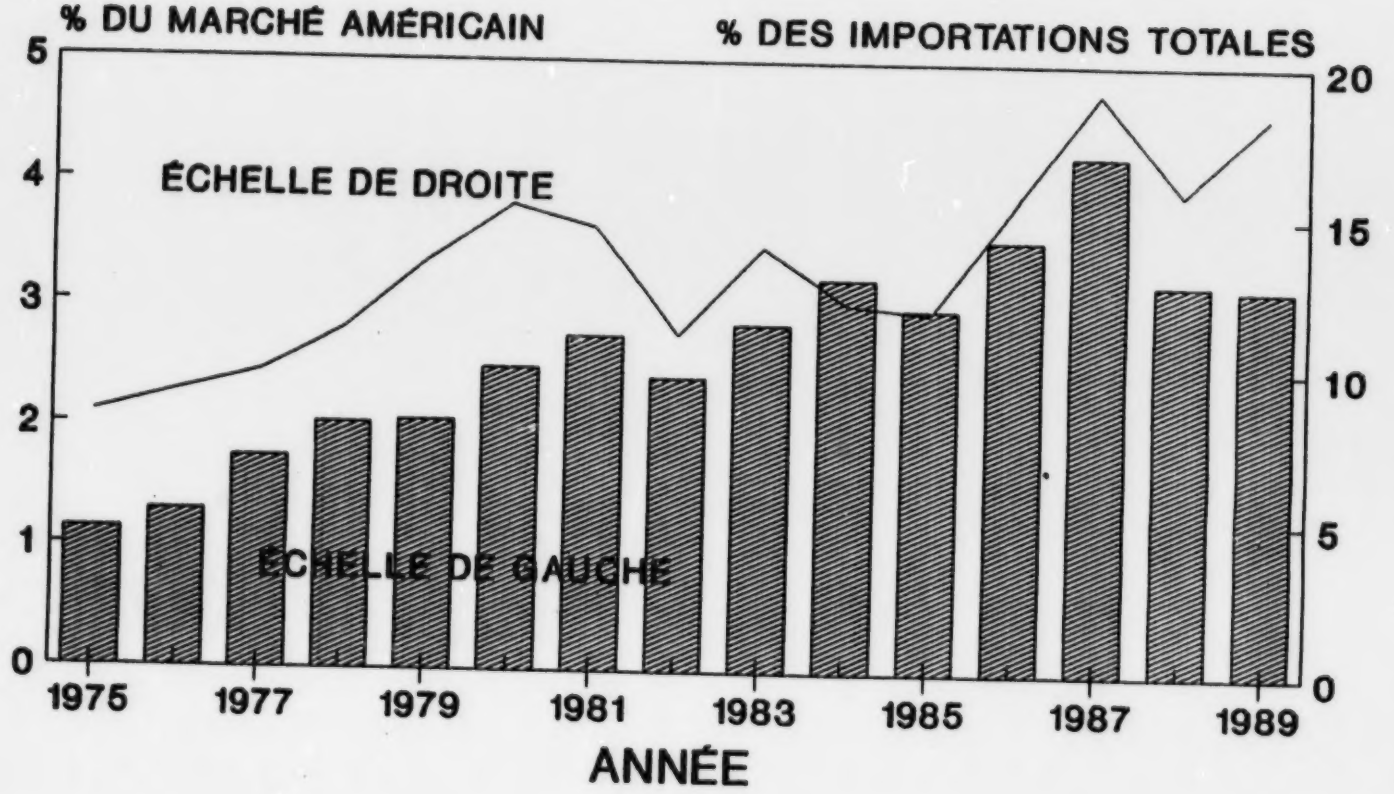
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Graphique 1

ÉCHANGES CANADO-AMÉRICAINS
D'ACIER DE PREMIÈRE FUSION



PART CANADIENNE DES IMPORTATIONS D'ACIER DES ÉTATS-UNIS



Jusqu'à Juin 1989

Graphique 2

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gauche, représentent la part canadienne du marché américain; quant à la ligne, mesurée sur l'échelle de droite, elle indique la proportion de toutes les importations d'acier en provenance du Canada.

Le programme de relance du secteur de l'acier du président Reagan a permis la signature d'un certain nombre d'accords de limitation volontaire des exportations avec des pays dont les Américains jugeaient qu'ils expédiaient de façon déloyale des produits d'acier ordinaire aux États-Unis. Ces accords avaient pour but de limiter à 20,5 p. 100 du marché américain les importations totales d'acier, et à 18,5 p. 100 les importations de produits finis en acier. Le programme paraît avoir atteint l'objectif visé en 1988.

Tous les pays dont la part du marché américain était supérieure à 0,3 p. 100 devaient être visés par de tels accords, mais le Canada en a été exempté. (En octobre 1987, le Canada a accepté de signer un accord, mais sur l'acier allié seulement.) Deux pays qui sont de grands producteurs et exportateurs d'acier, Taiwan et la Suède, n'en ont pas encore signé.

D. L'interdépendance canado-américaine

Étant donné la nature de l'industrie sidérurgique mondiale décrite ci-dessus, il n'est pas surprenant que les États-Unis, par rapport au Canada, soient davantage un acheteur qu'un fournisseur de produits sidérurgiques. La proportion des exportations canadiennes d'acier aux États-Unis est traditionnellement plus élevée que celle des exportations américaines au Canada. Si l'on ajoute à cela le fait que le volume total de nos exportations d'acier dépasse celui de nos importations, il est clair que le Canada doit afficher un excédent au chapitre du commerce bilatéral avec les États-Unis dans ce secteur. Le Programme canadien de surveillance des exportations d'acier, en vertu duquel les entreprises qui exportent plus de 5 000 $ d'acier aux États-Unis doivent obtenir un permis fédéral, est entré en vigueur en juin 1987. En novembre de la même année, Revenu Canada a accusé une société de Windsor d'avoir exporté de l'acier sans avoir obtenu de permis.

En raison de la proximité de leurs centres sidérurgiques, les États-Unis ne peuvent faire autrement que d'être le principal

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fournisseur étranger du Canada. Depuis 1983, toutefois, notre dépendance à l'égard de l'acier américain a nettement tendance à diminuer, et la proportion de nos importations d'acier des États-Unis a chuté radicalement.

Il est intéressant d'examiner les raisons de cette tendance. En 1981, les exportations d'acier des États-Unis ont commencé à accuser un déclin important, qui ne s'est pas encore résorbé. Au cours des deux années suivantes, la proportion des produits américains dans l'ensemble des importations du Canada s'est accrue; ces exportations ont diminué considérablement, à la suite de la récession, sans toutefois que l'effet relatif sur les importations américaines soit aussi élevé. Puis, à partir de 1983, nos importations globales ont augmenté de nouveau, mais comme les producteurs américains se sont remis plus lentement de la récession, ils ont perdu de leur part du marché au Canada.

Depuis 1981, il est devenu évident que l'acier américain a perdu sa part de tous les marchés étrangers où il est en concurrence avec d'autres pays. La perte qu'il a subie au Canada est mineure par rapport à ce qu'il a perdu sur les autres marchés, de sorte que notre pays est de plus en plus le marché le plus important des Américains. La perte par nos voisins du Sud de leur part du marché canadien n'est pas attribuable à un déclin de leurs ventes, mais à une croissance moins rapide de celles-ci. Les ventes des Américains connaissent toutefois un déclin réel sur d'autres marchés (voir l'étude du marché de l'acier publiée en 1986 par l'OCDE). En 1984, le Canada recevait 30 p. 100 des exportations d'acier des États-Unis, tandis qu'en 1985, cette proportion était passée à 37 p. 100, alors que les exportations américaines totales d'acier fléchissaient.

E. L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis

En octobre 1987, le Canada et les États-Unis ont conclu une entente de principe sur un accord de libre-échange entre les deux pays. Plus tôt la même année, l'industrie canadienne de la sidérurgie s'était montrée favorable au projet des deux pays de conclure un tel accord. L'Association canadienne des producteurs d'acier estime que cet accord constitue un moyen de préserver l'accès légitimement gagné à certains marchés. Les règles relatives au pays d'origine empêcheront aussi que l'on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

se serve du Canada comme intermédiaire pour expédier de l'acier aux États-Unis, en contravention des accords existants de limitation volontaire des exportations. L'Association estime également que l'Accord de libre-échange évitera au Canada de faire l'objet de restrictions commerciales visant d'autres pays, comme l'imposition récente par les Américains de quotas globaux sur les aciers alliés. Elle pense également que l'Accord favorisera la croissance économique des deux pays, ce qui ne peut qu'être favorable à l'industrie de l'acier.

Ce point de vue optimiste sur l'Accord de libre-échange n'est pas entièrement partagé par le président de la société Ipsco Inc., qui fabrique des tubes et des tuyaux d'acier en Saskatchewan. Selon lui, le maintien de clauses antidumping dans un accord de libre-échange constitue une restriction déloyale à l'égard des fabricants étrangers de produits à coûts de transport élevés. Lorsqu'ils exportent vers les États-Unis, ils n'ont pas le droit d'assumer certains coûts de transport, bien qu'une telle pratique soit courante lorsque les ventes sont réalisées intégralement sur le marché intérieur et qu'elle respecte habituellement les autres politiques touchant les pratiques concurrentielles. Il estime qu'une politique de concurrence qui accorde à tous le traitement national devrait réglementer les pratiques peu souhaitables et qu'une fois que l'Accord de libre-échange aura pleinement pris effet, les dispositions antidumping ne devraient plus s'appliquer aux échanges canado-américains.

F. Les mesures prises aux termes de l'article 201

En vertu de l'article 201 de la Trade Act des États-Unis, le Président peut aider toute industrie qui, à son avis, souffre de la concurrence des importations. Le fait de prendre ainsi des mesures de sauvegarde est conforme aux dispositions du GATT; toutefois, comme ces mesures s'adressent aux producteurs intérieurs victimes de pratiques commerciales "loyales", elles vont manifestement à l'encontre de l'esprit d'un véritable libre-échange.

L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis renferme des dispositions pour régler ce problème. Au cours de la période de transition, les États-Unis pourraient, pendant trois ans au plus, porter

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les droits sur les produits sidérurgiques aux mêmes niveaux qu'avant la signature de l'Accord, si l'acier canadien causait un préjudice considérable à l'industrie américaine. Une telle mesure ne pourrait être utilisée qu'une fois à l'égard d'un même produit.

Le Canada pourrait toujours être touché par les mesures de sauvegarde américaines si ses produits représentaient plus de 10 à 15 p. 100 des importations totales ou en cas de hausse brusque des importations canadiennes à un moment où les États-Unis prendraient des mesures de sauvegarde à l'égard d'autres pays. Dans l'un et l'autre cas, les États-Unis devraient informer et consulter le Canada avant de prendre quelque mesure que ce soit.

Un tel changement serait particulièrement avantageux pour l'industrie sidérurgique canadienne, qui soutient depuis longtemps que ses pratiques commerciales sont loyales et que les difficultés éprouvées par les producteurs américains sont le fait d'autres pays que le Canada.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le Parlement n'a guère pris de mesures particulières relativement à cette question.

CHRONOLOGIE

juillet 1986 - Le Tribunal canadien des importations publie son rapport sur les produits d'acier ordinaire, dans lequel il détermine qu'il est opportun de rassembler des renseignements sur l'importation de ces produits.

septembre 1986 - Le Tribunal canadien des importations publie son rapport sur les produits d'acier allié, dans lequel il détermine qu'il est opportun de rassembler des renseignements sur l'importation de ces produits.

janvier 1987 - Les expéditions canadiennes d'acier aux États-Unis ont grimpé de 84 p. 100 depuis janvier 1986 et occupent presque 6 p. 100 du marché américain. (Cela est sans doute en partie attribuable à la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

poursuite d'une grève chez USX Steel aux États-Unis.)

juin 1987 - Le Programme canadien de surveillance des exportations d'acier entre en vigueur. Toute entreprise exportant plus de 5 000 $ d'acier aux États-Unis doit obtenir un permis du gouvernement fédéral et préciser clairement l'origine du produit. L'octroi de permis n'est assujetti à aucune restriction puisque le Canada n'a pas convenu de limiter ses expéditions vers les États-Unis.

août 1987 - Les exportations canadiennes d'acier vers les États-Unis occupent une place moins grande sur le marché américain. En août, la part du Canada atteint 3,3 p. 100 du marché américain apparent, soit le chiffre le plus bas pour l'année. Toutefois, la part cumulative de notre pays pour l'ensemble de l'année reste d'environ 4 p. 100.

octobre 1987 - Le Canada conclut avec les États-Unis un accord de limitation volontaire des importations d'acier allié qui limite à 3 p. 100 par année, jusqu'à septembre 1989, la croissance des nos exportations vers notre voisin du Sud. (Cet accord ne s'applique qu'à l'acier allié.)

octobre 1987 - Le Canada et les États-Unis concluent une entente de principe sur un accord de libre-échange entre les deux pays. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes entreprend l'examen de cet accord.

novembre 1987 - Revenu Canada porte 34 chefs d'accusation contre une entreprise de Windsor qui aurait exporté sans permis de l'acier aux États-Unis. Les exportations illégales représentent environ 1 000 tonnes d'acier.

février 1988 - La Commission du commerce international des États-Unis rejette une accusation de dumping portée à l'endroit d'exportateurs canadiens d'acier de charpente, parce qu'on ne peut établir que des torts ont été causés aux producteurs américains.

novembre 1988 - La Commission du commerce international des États-Unis décide, se fondant sur des preuves conditionnelles, que les exportations de rails canadiens nuisent à l'industrie américaine, comme le soutient la Bethlehem Steel Corporation. Le tribunal ne doit pas rendre sa décision finale avant le printemps de 1989. Les parties visées dans cette

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

affaire sont l'Algoma Steel de Sault-Sainte-Marie et la Sydney Steel Corporation du Cap-Breton.

juillet 1989 - L'application des contingents américains sur les importations d'acier est prolongée de deux ans et demi au lieu de cinq ans, comme l'avait exigé l'industrie. La limite applicable aux importations, qui est actuellement de 18,4 p. 100 du marché américain, augmentera d'un point de pourcentage par an jusqu'en mars 1992, date à laquelle l'application des contingents prendra fin. Le Canada est une fois de plus exclu du programme.

août 1989 - La Commission du commerce international des États-Unis décide que l'Algoma Steel et la Sydney Steel Corporation ont écoulé à bas prix des rails d'acier neufs sur le marché américain. Dans les deux cas, les sanctions sont fixées à 38,8 p. 100 du prix de vente. En outre, un droit compensateur de 114 p. 100 est imposé à la Sydney Steel Corporation pour compenser les importantes subventions fédérales et provinciales qu'elle a reçues.

décembre 1989 - Le président Bush annonce que le système de contingentement américain sur l'importation d'acier prendra fin en mars 1992. Entre-temps, il hausse d'environ 10 p. 100 la limite applicable aux importations et l'établit de manière à favoriser les producteurs des pays du Tiers monde. Le Canada demeure exclu du programme.

août 1990 - Une grève frappe les principales aciéries syndiquées du Canada. Les importations d'acier américain augmentent et représentent 11 p. 100 du marché canadien.

Un groupe binational maintient le droit compensateur de 94 p. 100 imposé précédemment aux exportations de rails d'acier de la Sydney Steel Corporation à destination des États-Unis.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Barnett, D.F. et L. Schersch. Steel: Upheaval in a Basic Industry. Cambridge (Mass.), Ballinger Publishing Company, 1983.

Énergie, Mines et Ressources Canada, L'activité métallurgique au Canada: fer et acier de première fusion, MR 222, Ottawa, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

États-Unis, International Trade Commission. Carbon and Certain Alloy Steel Products. Rapport au Président dans l'enquête n° TA-201-51 effectuée en vertu de l'article 201 de la Trade Act de 1974. Washington (D.C.), juillet 1984.

Le marché de l'acier en 1988 et les perspectives pour 1989. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 1989.

Stern, R.M. et al. (éd.). Perspectives on a U.S.-Canadian Free Trade Agreement. Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1986.

Tribunal canadien des importations. Rapport concernant l'acier ordinaire. Ottawa, juillet 1986.